

VYSOKÁ ŠKOLA BÁŇSKÁ – TECHNICKÁ UNIVERZITA OSTRAVA
EKONOMICKÁ FAKULTA

KATEDRA PRÁVA

Veřejnoprávní smlouvy v praxi obcí a krajů
Public Law Contracts in the Practice of Municipalities and Regions

Student: Soňa Mruzíková
Vedoucí bakalářské práce: Mgr. Milan Gryga

Ostrava 2013

VŠB - Technická univerzita Ostrava
Ekonomická fakulta
Katedra práva

Zadání bakalářské práce

Student:

Soňa Mruzíková

Studijní program:

B6208 Ekonomika a management

Studijní obor:

6208R011 Ekonomika a právo v podnikání

Téma:

Veřejnoprávní smlouvy v praxi obcí a krajů
Public Law Contracts in the Practice of Municipalities and Regions

Zásady pro vypracování:

1. Úvod
 2. Vymezení pojmu a funkce veřejnoprávních smluv
 3. Hmotně právní a procesně právní úprava veřejnoprávních smluv
 4. Veřejnoprávní smlouvy v praxi obcí Moravskoslezského kraje
 5. Závěr
- Seznam použité literatury
Seznam zkratk
Prohlášení o využití výsledků bakalářské práce
Seznam příloh
Přílohy

Seznam doporučené odborné literatury:


- HENDRYCH, Dušan et al. *Správní právo: obecná část*. 8. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012. 792 s. ISBN 978-80-7179-254-3.
- HRABÁK, Jan a Tomáš NAHODIL. *Správní řád s výkladovými poznámkami a vybranou judikaturou*. 3. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2009. 500 s. ISBN 978-80-7357-424-6.
- JEMELKA, Luboš, Klára Pondělíčková a David Bohadlo. *Správní řád: komentář*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2011. 716 s. ISBN 978-80-7400-401-8.

Formální náležitosti a rozsah bakalářské práce stanoví pokyny pro vypracování zveřejněné na webových stránkách fakulty.


Vedoucí bakalářské práce: **Mgr. Milan Gryga**

Datum zadání: 23.11.2012

Datum odevzdání: 10.05.2013


JUDr. Bohuslav Halfar
vedoucí katedry




prof. Dr. Ing. Dana Dluhošová
děkanka fakulty

Prohlášení o využití výsledků bakalářské práce

Prohlašuji, že

- jsem byla seznámena s tím, že na mou bakalářskou práci se plně vztahuje zákon č. 121/2000 Sb. – autorský zákon, zejména § 35 – užití díla v rámci občanských a náboženských obřadů, v rámci školních představení a užití díla školního a § 60 – školní dílo;
- беру на ве́домии, že Vysoká škola báňská – Technická univerzita Ostrava (dále jen VŠB-TUO) má právo nevýdělečně, ke své vnitřní potřebě, bakalářskou práci užít (§ 35 odst. 3);
- souhlasím s tím, že bakalářská práce bude v elektronické podobě archivována v Ústřední knihovně VŠB-TUO a jeden výtisk bude uložen u vedoucího bakalářské práce. Souhlasím s tím, že bibliografické údaje o bakalářské práci budou zveřejněny v informačním systému VŠB-TUO;
- bylo sjednáno, že s VŠB-TUO, v případě zájmu z její strany, uzavřu licenční smlouvu s oprávněním užít dílo v rozsahu § 12 odst. 4 autorského zákona;
- bylo sjednáno, že užít své dílo, bakalářskou práci, nebo poskytnout licenci k jejímu využití mohu jen se souhlasem VŠB-TUO, která je oprávněna v takovém případě ode mne požadovat přiměřený příspěvek na úhradu nákladů, které byly VŠB-TUO na vytvoření díla vynaloženy (až do jejich skutečné výše).

V Ostravě dne 10. května 2013



.....
Soňa Mruzíková

Poděkování

Touto cestou bych ráda poděkovala vedoucímu práce Mgr. Milanu Grygovi za ochotu, vstřícnost, trpělivost a cenné rady při zpracování tématu této bakalářské práce.

Obsah

1	Úvod.....	5
2	Vymezení pojmu a funkce veřejnoprávních smluv.....	7
2.1	Veřejná správa	7
2.2	Pojem veřejnoprávní smlouva	8
2.1.1.	Vztah k soukromoprávním smlouvám	10
2.1.2	Zásady veřejnoprávních smluv.....	11
2.3	Funkce veřejnoprávní smlouvy v systému veřejné správy	11
3	Hmotněprávní a procesněprávní úprava veřejnoprávních smluv	13
3.1	Hmotněprávní úprava veřejnoprávních smluv	13
3.1.1	Koordinační veřejnoprávní smlouvy	13
3.1.2	Subordinační veřejnoprávní smlouvy.....	17
3.1.3	Smlouvy mezi účastníky	21
3.2	Procesněprávní úprava veřejnoprávních smluv	22
3.2.1	Uzavírání veřejnoprávní smlouvy	22
3.2.2	Přezkum souladu veřejnoprávní smlouvy s právními předpisy	24
3.2.3	Změna obsahu veřejnoprávní smlouvy	25
3.2.4	Výpověď veřejnoprávní smlouvy.....	25
3.2.5	Zrušení veřejnoprávní smlouvy.....	26
3.2.6	Souhlas třetích osob	28
3.2.7	Spory z veřejnoprávních smluv.....	29
3.2.8	Obecná ustanovení	30
4	Veřejnoprávní smlouvy v praxi obcí Moravskoslezského kraje	31
4.1	Zastoupení jednotlivých typů veřejnoprávních smluv v rámci Moravskoslezského kraje	31
4.2	Srovnání v rámci České republiky.....	32
4.3	Typy smluv uzavřených v rámci Moravskoslezského kraje.....	34
4.3.1	Veřejnoprávní smlouva mezi obcemi o výkonu přenesené působnosti ve věcech přestupků	35
4.3.2	Veřejnoprávní smlouva o zajištění výkonu činnosti podle zákona o obecní policii	36
4.3.3	Veřejnoprávní smlouva o výkonu přenesené působnosti na úseku ochrany přírody a krajiny	37
4.3.4	Veřejnoprávní smlouva o výkonu přenesené působnosti podle zákona o základních registrech.....	38

4.4	Význam a přínos veřejnoprávních smluv pro Moravskoslezský kraj.....	39
5	Závěr.....	40
	Seznam použité literatury a pramenů	42
	Seznam zkratek	44
	Prohlášení o využití výsledků bakalářské práce.....	1
	Seznam příloh.....	2

1 Úvod

Veřejná správa je vykonávána výhradně ve veřejném zájmu, na základě a v mezích zákona. Její chod je realizován prostřednictvím orgánů státní správy či samosprávy. Pokud se jedná o orgány samosprávy, hovoříme o územních samosprávních celcích, tedy o obcích a krajích. Jednotlivé druhy činnosti obcí a krajů nalézáme v katalogích agend a činností veřejné správy. Tyto agendy jsou zpracovávány Ministerstvem vnitra České republiky. Obce mají například oprávnění vydávat v přenesené působnosti nařízení obce pro stanovený správní obvod, zpřístupňovat nařízení obce, vykonávat přenesenou působnost v rozsahu obecního úřadu obce s rozšířenou působností, vykonávat státní správu v případech stanovených zvláštními zákony.

Pro veřejnou správu je typický vrchnostenský charakter, který vyplývá již z její podstaty. Kromě vydávání normativních správních aktů, jakožto jednostranných právních úkonů, vyjadřujících tento vrchnostenský charakter, se setkáváme i s jinými druhy právních úkonů, které naopak spočívají v tzv. smluvním konsenzu, tedy v dobrovolném smluvním vztahu dvou nebo více smluvních stran. Tento smluvní vztah představují veřejnoprávní smlouvy.

Předmětem této práce jsou veřejnoprávní smlouvy v praxi obcí a krajů. Cílem je charakterizovat veřejnoprávní smlouvy v rámci legislativy, specifikovat jednotlivé druhy smluv a jejich právní úpravu. Pro splnění tohoto záměru budou použity syntetické, analytické a statistické metody.

Vlastní text je rozdělen do tří hlavních kapitol. První kapitola vymezuje veřejnou správu, pojem a funkci veřejnoprávních smluv, jejich vztah k soukromoprávním smlouvám a zásady nezbytné pro jejich vypracování a platnost.

V následující kapitole se pojednává o hmotněprávní a procesněprávní úpravě. V rámci hmotněprávní úpravy jsou popsány jednotlivé druhy veřejnoprávních smluv, tedy koordinační a subordinační veřejnoprávní smlouvy a smlouvy mezi účastníky. Procesněprávní úprava pak zahrnuje proces uzavírání veřejnoprávních smluv včetně přezkumu souladu smluv s jednotlivými právními předpisy. Dále možnosti změn obsahu smluv, způsoby výpovědi či zrušení veřejnoprávních smluv a spory vyplývající z těchto smluv.

Poslední část je věnována veřejnoprávním smlouvám v praxi obcí Moravskoslezského kraje v letech 2006 - 2012. Tato kapitola zahrnuje soupis informací o počtu a typech jednotlivých druhů smluv uzavřených v tomto regionu a jejich stručnou charakteristiku.

Získaná data jsou přehledně znázorněna prostřednictvím grafů. Pro úplnost je znázorněn také příklad srovnání množství veřejnoprávních smluv v porovnání s ostatními kraji v republice, které byly uzavřeny v posledním kalendářním roce. Na jejím konci jsou pak podrobněji rozepsány některé příklady veřejnoprávních smluv. A také zhodnocení významu uzavírání veřejnoprávních smluv v praxi obcí Moravskoslezského kraje.

Závěr obsahuje shrnutí celé práce a objektivní posouzení dosaženého cíle této bakalářské práce.

2 Vymezení pojmu a funkce veřejnoprávních smluv

2.1 Veřejná správa

Veřejnoprávní smlouvy jsou jedním z nástrojů využívaných veřejnou správou k výkonu její činnosti. Proto je důležité si na úvod ujasnit co veřejná správa jako taková vůbec představuje.

Při definování veřejné správy obvykle vycházíme z vymezení dalších pojmů, jako například z obecnějšího pojmu správa. Správu můžeme obecně chápat jako „*záměrnou činnost sledující dosažení určitého cíle*“. Veřejná správa je činností státních či jiných veřejných institucí. Obsahově se nejedná o činnost zákonodárnou ani soudní.¹

Obvykle veřejnou správu dělíme podle povahy nositele veřejné moci na:

- státní správu,
- samosprávu,
- ostatní veřejnou správu.

Státní správu pak dále ještě členíme na státní správu přímou a nepřímou. Přímá státní správa je prováděna bezprostředně orgány státu čili správními úřady. Nepřímá státní správa je vykonávána, na základě přenesené působnosti, veřejnoprávními korporacemi, tedy obcí či krajem, popřípadě může být na základě zákona její výkon svěřen soukromé právnické nebo fyzické osobě.

Samospráva je charakterizována výkonem subjektů odlišných od státu, které jsou označovány jako veřejnoprávní korporace. Těmito korporacemi jsou například obce nebo kraje. Předmětem samosprávy je výkon veřejné správy na místní úrovni. Samosprávu nemůže vykonávat ani soukromá fyzická osoba, ani právnická osoba. Ty mohou v tomto směru vykonávat pouze správu soukromou.

Ostatní veřejnou správu pokládáme za okrajovou oblast veřejné správy. Mohou ji částečně, při plnění veřejných úkolů, vykonávat samosprávné i nesamosprávné instituce.²

Správu soukromou nebo veřejnou rozlišujeme podle toho, zda sleduje cíle soukromé nebo veřejné. Na rozdíl od soukromé správy je veřejná správa více právem vázaná. Další rozdíl bychom mohli hledat v častém propojení soukromé správy s hospodářskou aktivitou

¹ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo: obecná část*. 8. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012. 792 s. ISBN 978-80-7179-254-3.

² SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo: obecná část*. 2., aktualiz. a přeprac. vyd. Praha: ASPI, 2009, 463 s. ISBN 978-80-7357-382-9.

nebo jejím zaměňováním s managementem. Kdežto veřejná správa je brána jako činnost vrchnostenská.

Rozdíly mezi veřejnou a soukromou správou nejsou jednoznačné. Projevuje se to zejména u samosprávných celků, u nichž hranice mezi soukromým a veřejným zájmem nemusí být vždy zcela patrná. Veřejnou správu nelze kvalifikovat pouze jako správu vrchnostenskou, protože úkoly řešené moderní správou ji daleko přesahují.³

2.2 Pojem veřejnoprávní smlouva

Veřejnoprávní smlouvy nejsou v České republice ničím novým. A to i přes to, že ještě do roku 2006 jsme se s jejich jednotnou právní úpravou v naší legislativě nesetkali.

S vydáváním veřejnoprávních smluv počítala a stále počítá řada právních předpisů, ale sjednocující úprava, jakou zná například právo německé, neexistovala. K obecné úpravě sice směřovala již novela správního řádu 1967, která byla předložena Poslanecké sněmovně v roce 2001 spolu s novelou zákona č. 128/2000 Sb., o obcích. Návrh však v dané podobě přijat nebyl.

Některá obecná ustanovení o veřejnoprávních smlouvách se podařilo ještě narychlo zapracovat do zákona o obcích (§ 66c až 66e OZř, ve znění do 31. 12. 2006) tak, aby obcím s rozšířenou působností bylo umožněno uzavírat veřejnoprávní smlouvy mezi sebou. Úprava veřejnoprávních smluv v zákonu o obcích se ale týkala pouze smluv uzavřených dle tohoto zákona a nikoli smluv předpokládaných jinými zákony.⁴

Od 1. ledna 2003 tak byly uzavírány veřejnoprávní smlouvy „*mezi obcemi s rozšířenou působností na přenesený výkon státní správy podle § 66a zákona o obcích a § 66d zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů. Po ukončení činnosti okresních úřadů k 31. 12. 2002 byla část jejich pravomocí převedena na obce s rozšířenou působností. Zákonem č. 313/2002 Sb. s účinností od 1. 1. 2003 byl novelizován zákon o obcích, mj. byly do zákona doplněny nové paragrafy týkající se obcí s rozšířenou působností a veřejnoprávních smluv.*“⁵

³ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo: obecná část*. 8. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012. 792 s. ISBN 978-80-7179-254-3.

⁴ JEMELKA, Luboš, Klára PONDĚLÍČKOVÁ a David BOHADLO. *Správní řád: komentář*. 3. vyd. Praha: C.H. Beck, 2011, 716 s. ISBN 978-80-7400-401-8.

⁵ MINISTERSTVO VNITRA ČESKÉ REPUBLIKY. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/verejnopravni-smlouvy-159710.aspx>

Obecnou úpravu, vztahující se na veškeré veřejnoprávní smlouvy vyskytující se v našem právním řádu, tak vnesl do českého práva až nový správní řád (zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů) účinný od 1. 1. 2006.

Pátá část správního řádu, věnovaná veřejnoprávním smlouvám, zahrnuje ustanovení o základních typech smluv rozčleněných podle jejich charakteru a právních účinků, ustanovení o podmínkách uzavírání těchto smluv, o jejich změnách, vypovídání a rušení, o rozhodování sporů z veřejnoprávních smluv a o přezkoumávání souladu smluv s ostatními právními předpisy.⁶

Veřejnoprávní smlouvu správní řád v §159 definuje jako dvoustranný nebo vícestranný právní úkon, který zakládá, mění nebo ruší práva a povinnosti v oblasti veřejného práva. Veřejnoprávní smlouva dle správního řádu nesmí být v rozporu s ostatními právními předpisy, nesmí je obcházet a musí být v souladu s veřejným zájmem. Pokud je veřejnoprávní smlouva uzavírána správním orgánem, nesmí její uzavření snižovat důvěryhodnost veřejné správy. Uzavření musí být účelné a správní orgán musí mít při uzavírání smlouvy za cíl plnění úkolů veřejné správy.⁷

Vymezení povahy veřejnoprávní smlouvy není závislé na charakteru subjektu, který smlouvu uzavírá, nýbrž na tom, že se smlouva musí dotýkat sféry veřejného práva a obsahově do ní spadat, přesněji do oblasti práva správního. Fakt, že subjekty veřejného práva jsou smluvními stranami, neznamená, že se musí jednat o smlouvu veřejnoprávní. I subjekty veřejného práva mohou uzavírat kupní, darovací a další smlouvy spadající do kategorie smluv soukromoprávních. Stejně tak subjekty soukromého práva mohou mezi sebou uzavírat smlouvy veřejnoprávní (jak předpokládá § 162 SpŘ).⁸

Důležité je také podotknout, že ustanoveními nového správního řádu se neřídí pouze veřejnoprávní smlouvy, které vznikly po nabytí účinnosti nového správního řádu. „*Ustanoveními tohoto zákona se řídí i veřejnoprávní smlouvy vzniklé přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona; vznik těchto smluv, jakož i nároky z nich vzniklé přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona se však posuzují podle dosavadních právních předpisů*“.⁹

⁶ VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. 2. aktualiz. a rozšířené vyd. Praha: POLYGON, 2012, 1446 s. ISBN 978-80-7273-166-4.

⁷ § 159 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

⁸ JEMELKA, Luboš, Klára PONDĚLÍČKOVÁ a David BOHADLO. *Správní řád: komentář*. 3. vyd. Praha: C.H. Beck, 2011, 716 s. ISBN 978-80-7400-401-8.

⁹ § 182 odst.2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

Z § 182 odst. 2 SpŘ tedy vyplývá, že vznik a nároky vzniklé ze smlouvy, která vznikla přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, budou posuzovány podle správního řádu z roku 1967¹⁰. Kdežto rozhodování sporů, změna obsahu, výpověď či zrušení veřejnoprávní smlouvy se bude řídit již současným řádem.

2.1.1. Vztah k soukromoprávním smlouvám

Veřejnoprávní smlouvy jsou stejně jako soukromoprávní (občanskoprávní) smlouvy založeny na tzv. smluvním konsenzu, tzn. vzájemně adresovaných, obsahově shodných a v zásadě svobodných projevech vůle dvou nebo více stran. Nicméně skutečnost, že se obsah veřejnoprávních smluv týká výkonu veřejné moci, jí i nadále ponechává určitý vrchnostenský ráz. Ovšem neplatí to u všech veřejnoprávních smluv. Existují smlouvy, u nichž jde vrchnostenský ráz do pozadí (typickým příkladem může být smlouva k poskytnutí finančních prostředků z veřejného rozpočtu s cílem zajistit plnění veřejných úkolů).¹¹

Mohlo by se zdát, že jedním z odlišujících znaků veřejnoprávních smluv od smluv soukromoprávních jsou smluvní strany, uzavírající danou smlouvu. To však neplatí, protože jak již bylo zmíněno výše, při uzavírání veřejnoprávní smlouvy nemusí být smluvní stranou orgán veřejné správy (správní úřad nebo orgán samosprávy). Není relevantní, kdo danou smlouvu uzavírá, nýbrž to jaký je její veřejnoprávní obsah.

Dalším rozdílným znakem je smluvní volnost při uzavírání. Veřejnoprávním smlouvám není dána taková smluvní volnost, jako je tomu v právu soukromém. Předpokladem pro jejich uzavření je existence konkrétního zákonného základu. Ústavní zdůvodnění takového omezení poskytuje uplatňovaná idea demokratického právního státu, která říká, že výkon státní moci (přesněji moci „veřejné“) je možný, jen na základě, v mezích a způsobem stanoveným zákonem. Tedy možnost uzavření veřejnoprávní smlouvy musí stanovit zákon. Popřípadě může v některých otázkách odkázat i na předpisy soukromoprávní (například občanský zákoník).¹²

Institut veřejnoprávních smluv je modelově odlišný od smluv soukromého práva. Systém veřejnoprávních smluv je upravován normami správního práva. Odlišné jsou důsledky rozporu smluv se zákonem a také režim řešení sporů vzniklých z těchto smluv.

¹⁰ Zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád)

¹¹ SKUPOVÁ Soňa a kol. *Správní právo procesní*. 2.rozšířené vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, s.r.o., 2012, 386 s., ISBN 978-80-7380-381-0.

¹² SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo: obecná část*. 2., aktualiz. a přeprac. vyd. Praha: ASPI, 2009, 463 s. ISBN 978-80-7357-382-9.

Na protizákonná ustanovení veřejnoprávních smluv se nahlíží jako na nezákonné správní akty. Spory plynoucí z nedodržení veřejnoprávních smluv se řeší prostřednictvím správní cesty či ve správním soudnictví. Tento přístup do našeho právního systému proniká postupně a ne v úplném rozsahu. V mnoha případech můžeme víc než o veřejnoprávních smlouvách, mluvit pouze o smlouvách obsahujících veřejnoprávní prvky.¹³

I přes všechny tyto skutečnosti nelze jednoznačně říci, že by mezi veřejnoprávními a soukromoprávními smlouvami vedla jasná hranice. Stejně tak, jako to je ve vztahu veřejného práva k právu soukromému.

2.1.2 Zásady veřejnoprávních smluv

Zákon stanovuje pouze obecná pravidla a zásady pro všechny druhy veřejnoprávních smluv následovně:

- *„Veřejnoprávní smlouva nesmí být v rozporu s právními předpisy, nesmí je obcházet a musí být v souladu s veřejným zájmem.*
- *Uzavření veřejnoprávní smlouvy, jejíž stranou je správní orgán, nesmí snižovat důvěryhodnost veřejné správy, musí být účelné a správní orgán musí mít při jejím uzavírání za cíl plnění úkolů veřejné správy.*
- *Veřejnoprávní smlouva se vždy posuzuje podle svého skutečného obsahu.“¹⁴*

Vedle těchto zásad se samozřejmě přiměřeně uplatňují i zásady společné pro celý správní řád, tak jak uvádí §2. V otázkách, které správní řád neupravuje a přenechává je občanskému zákoníku, se uplatní zásady soukromého práva.

2.3 Funkce veřejnoprávní smlouvy v systému veřejné správy

Důvodová zpráva k návrhu správního řádu z roku 2003 uvádí, že: *„Záměrem je jednotně upravit institut veřejnoprávní smlouvy a umožnit tak vznik vztahů správního práva prostřednictvím smluvních instrumentů. K uzavření veřejnoprávní smlouvy mezi správním orgánem a účastníkem, mezi územními samosprávnými celky navzájem a mezi osobami*

¹³ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo: obecná část*. 8. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012. 792 s. ISBN 978-80-7179-254-3.

¹⁴ ONDRUŠ, Radek. *Správní řád: nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami*. 2. aktualiz. a přeprac. vyd. Praha: Linde, 2005, 512 s. ISBN 80-7201-523-0. s. 459

odlišnými od státu navzájem je však třeba zmocnění zvláštním zákonem“¹⁵. Řešení vyplývá z celkového trendu demokratizace veřejné správy, chápání veřejné správy jako služby veřejnosti a z principu sdílené odpovědnosti.¹⁶ A právě veřejnoprávní smlouvy jsou jistým projevem demokratizace veřejné správy.

Využívání veřejnoprávních smluv napomáhá k tomu, aby místo kogentní¹⁷ právní normy či vrchnostenského správního aktu mohla být zahájena dobrovolná spolupráce za účelem dosažení cílů a úkolů veřejné správy. Využívání těchto smluv při výkonu veřejné správy se většinou projevuje v pozitivnějším nazírání široké veřejnosti na fungování orgánů vykonávajících veřejnou správu, zejména orgány státu, krajů a obcí. Ne vždy lze ale preferovat veřejnoprávní smlouvu před jednostranným rozhodnutím, avšak v případech, kde to zákon umožňuje, je jejich využití nejlepší možností.¹⁸

¹⁵ Zvláštním zákonem se rozumí například: zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení); zákon č. 553/1991 Sb., o obecní policii; zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).

¹⁶ Důvodová správa k správnímu řádu 2003 viz ONDRUŠ, Radek. *Správní řád: nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami*. 2. aktualiz. a přeprac. vyd. Praha: Linde, 2005, 512 s. ISBN 80-7201-523-0. s. 459

¹⁷ Kogentní právní norma je taková právní norma, u níž není možné se odchýlit od její dispozice. Kogentní normy jsou typické zejména pro právo veřejné. Nepřipouštějí odchýlný projev vůle či chování subjektů právního vztahu od pravidla chování stanoveného v dispozici normy. Subjektům stanovují práva a povinnosti, a to podmíněně či nepodmíněně

¹⁸ ČERNÝ, Pavel, Vítězslav DOHNAL, František KORBEL a Martin PROKOP. *Průvodce novým správním řádem: s podrobným výkladem a vzory podání*. Praha: Linde, a.s., 2006, 439 s. ISBN 80-7201-600-8.

3 Hmotněprávní a procesněprávní úprava veřejnoprávních smluv

3.1 Hmotněprávní úprava veřejnoprávních smluv

Správní řád (zákon č. 500/2004 Sb.) rozlišuje několik druhů veřejnoprávních smluv, jejichž podrobnější úpravu zahrnují § 160 - § 162. Členění je závislé na tom, kdo představuje jednotlivé smluvní strany.

Jestliže je smlouva uzavřena mezi subjekty veřejné správy, jedná se o smlouvu koordinační. Pokud však při uzavírání smlouvy stojí na jedné straně subjekt veřejné správy a na straně druhé je fyzická či právnická osoba, vůči níž je výkon veřejné správy směřován, tak hovoříme o smlouvách subordinačních. Vedle koordinační smlouvy a subordinační smlouvy ještě správní řád uvádí tzv. smlouvy mezi účastníky. Těmi jsou osoby soukromého práva, tedy fyzické či právnické osoby.

3.1.1 Koordinální veřejnoprávní smlouvy

Koordinační veřejnoprávní smlouvy (§ 160 správního řádu) jsou dohody, které mohou mezi sebou uzavírat subjekty veřejné správy. Těmito subjekty mohou být:

- stát,
- veřejnoprávní korporace (obec, kraj, hlavní město Praha),
- jiné právnické osoby zřízené zákonem (veřejné vysoké školy, zdravotní pojišťovny),
- právnické a fyzické osoby, které vykonávají zákonem nebo na základě zákona svěřenou působnost v oblasti veřejné správy (finanční arbitr či stanice technické kontroly).

Účelem těchto smluv je zajištění plnění úkolů vyplývajících z výkonu veřejné správy. Předmětem koordinačních smluv, může být jak výkon státní správy, tak i samosprávy. Smluvní volnost jednotlivých subjektů je omezena zejména rozsahem jejich působnosti k výkonu veřejné správy vymezené zákonem.

Smlouvy, jejichž předmětem je výkon přenesené působnosti (státní správy), mohou být uzavírány jen za předpokladu, že tak výslovně stanoví zvláštní zákon. Pokud se smlouvy týkají výkonu státní správy, je nutný souhlas nadřízeného správního orgánu (krajského úřadu), který posuzuje danou veřejnoprávní smlouvu a její obsah z hlediska souladu s právními předpisy a veřejným zájmem. V případě, že se však jedná o smlouvy týkající se

samostatné působnosti územních samosprávných celků, není tohoto souhlasu zapotřebí. Tato skutečnost vyplývá již z podstaty samosprávy, kdy o nějaké nadřazenosti a podřízenosti nemůžeme vůbec uvažovat.

Jedinou výjimkou je jen zákon o obecní policii (zákon č.553/1991 Sb. o obecní policii), který k platnosti smlouvy o výkonu úkolů obecní policie na území další obce vyžaduje souhlas krajského úřadu. A to i přesto, že zabezpečení místních záležitostí ve věcech ochrany veřejného pořádku spadá převážně do oblasti samostatné působnosti obce.¹⁹

Koordinační smlouvy jsou typem veřejnoprávních smluv, jež mohou být uzavírány mezi různými subjekty veřejné správy. Největší využití však nalézají v oblasti územní samosprávy. Mezi tyto smlouvy patří:

- *veřejnoprávní smlouvy týkající se výkonu přenesené působnosti obcí*

Obce, jejichž orgány vykonávají přenesenou působnost ve stejném správním obvodu obce s rozšířenou působností, mohou uzavřít veřejnoprávní smlouvu, podle které budou orgány jedné obce vykonávat přenesenou působnost nebo alespoň z části přenesenou působnost pro orgány jiné obce, která je účastníkem smlouvy. Předmětem této smlouvy nemůže být ta přenesená působnost, která je na základě zákona svěřena orgánům jen některých obcí. K uzavření smlouvy je třeba souhlasu krajského úřadu. Samo uzavření smlouvy pak náleží zúčastněným stranám. V písemné smlouvě musí být uveden přesně vymezený rozsah působnosti, způsob úhrady nákladů na její výkon, jakož i doba trvání smlouvy.

- *veřejnoprávní smlouva o zveřejňování obsahu úřední desky způsobem umožňujícím dálkový přístup*

Smlouva umožňuje orgánům, které nejsou schopny zajistit zveřejňování obsahu úřední desky způsobem umožňujícím dálkový přístup (prostřednictvím internetu), uzavřít veřejnoprávní smlouvu s obcí s rozšířenou působností, příslušného správního obvodu.

- *veřejnoprávní smlouva o provozování elektronické podatelny*

Předmětem smlouvy je zajišťování podání, která někdo vůči správnímu orgánu činí v elektronické podobě, tedy e-mailem.

- *veřejnoprávní smlouva o výkonu působnosti stavebního úřadu*

Tato smlouva je uzavírána mezi obcí, jejíž obecní úřad je obecným stavebním úřadem a jinou obcí o tom, že pro ni bude vykonávat působnost stavebního úřadu.

¹⁹ JEMELKA, Luboš, Klára PONĎELÍČKOVÁ a David BOHADLO. *Správní řád: komentář*. 3. vyd. Praha: C.H. Beck, 2011, 716 s. ISBN 978-80-7400-401-8.

- *veřejnoprávní smlouva o výkonu části působnosti úřadu územního plánování*

Obec, která vykonává část působnosti úřadu územního plánování, může uzavřít veřejnoprávní smlouvu s jinou obcí v daném správním obvodu obce s rozšířenou působností, že bude vykonávat působnost i pro tuto obec.

- *veřejnoprávní smlouvy týkající se výkonu působnosti obecních úřadů obcí s rozšířenou působností*

Smlouva může být uzavřena obcemi s rozšířenou působností, jejichž obecní úřady vykonávají přenesenou působnost ve stejném kraji. Souhlas s uzavřením této smlouvy po projednání s věcně příslušným ústředním správním úřadem uděluje Ministerstvo vnitra. Ministerstvu vnitra přísluší také řešení sporů z těchto smluv a taktéž případné zrušení smlouvy.

- *veřejnoprávní smlouva týkající se plnění úkolů obecní policie*

Na základě této smlouvy vykonává obecní policie úkoly jí svěřené na území obce nebo obcí, které obecní policii nezřídily a jsou smluvními stranami. Předmět smlouvy náleží do samostatné působnosti zúčastněných stran.

- *veřejnoprávní smlouva o poskytnutí strážníků obecní policie*

Tuto smlouvu může uzavřít starosta obce se starostou jiné obce, kde je zřízena obecní policie v případě, že je vyhlášen stav nebezpečí, nouzový stav nebo stav ohrožení. Starosta postižené obce vydává strážníkům písemné oprávnění.

- *dohoda o sloučení obcí*

Dvě nebo více sousedících obcí se dohodne na sloučení, které tak znamená vznik nové osoby veřejného práva. O spojení rozhoduje buď zastupitelstvo daných obcí, nebo místní referendum a je možné ho uskutečnit pouze k počátku kalendářního roku. Podmínky sloučení jsou stanoveny zákonem.

- *dohoda o připojení obce k jiné obci*

V případě dohody o připojení obce k jiné obci zaniká, na rozdíl od dohody o sloučení obcí, pouze připojující se obec.

- *dohoda o změně hranic obcí*

Změnu je možno uskutečnit po dohodě zúčastněných stran a projednání s katastrálním úřadem. O změně rozhoduje zastupitelstvo obce. Pokud dojde zároveň k přetvoření hranice kraje, je potřeba i rozhodnutí vlády. Uzavření dohody se oznamuje Ministerstvu financí, finančnímu úřadu a samozřejmě katastrálnímu úřadu.

- *smlouvy o vytvoření dobrovolného svazku obcí*

Tento svazek je právnickou osobou a jeho členy mohou být pouze obce, které se sdruží za účelem chránit a prosazovat společné zájmy. Zákon stanovuje, co může být předmětem činnosti svazku a náležitosti jeho stanov.

- *dohoda o zpracování společného plánu odpadového hospodářství původce odpadů*

Smlouvu uzavírají obce, které vytvořily dobrovolný svazek obcí za účelem zabezpečení povinností při nakládání s komunálním odpadem.

- *smlouva o spolupráci mezi obcemi ke splnění konkrétního úkolu v samostatné působnosti*

Tato smlouva je vyjádřena dosti obecně, jejím předmětem může být třeba i vybudování stavby. Smlouva musí mít písemnou podobu a musí být schválena zastupitelstvem příslušné obce.

- *dohoda o vytvoření společného školského obvodu spádové školy*

Stanovením obecně závazné vyhlášky dojde k vytvoření společného školského obvodu základní školy, na základě dohody obce se sousední obcí, nebo obcemi. Zákon stanoví také náhradu některých nákladů. Jedná se o úkoly v samostatné působnosti.

- *smlouva o spolupráci mezi kraji ke splnění konkrétního úkolu v samostatné působnosti*

Jedná se o podobnou úpravu, jako je tomu při spolupráci obcí.²⁰

²⁰ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo: obecná část*. 8. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012. 792 s. ISBN 978-80-7179-254-3. s. 241

3.1.2 Subordinační veřejnoprávní smlouvy

Před vymezením subordinační veřejnoprávní smlouvy je zapotřebí si uvědomit, že subordinace neznamena nerovné postavení jednotlivých smluvních stran. Správní orgán není v postavení, kdy by mu bylo umožněno autoritativní jednání vůči druhé či více smluvním stranám. V zásadě jde pouze o určité zmírnění obsahu závazku, který by jinak mohl vzniknout správním rozhodnutím.²¹

Subordinační veřejnoprávní smlouvy (§ 161 správní řád) uzavírají správní orgány s adresáty veřejné správy, tedy s právnickými či fyzickými osobami, vůči nimž je veřejná správa vykonávána. Jedná se přitom o osoby, které jsou účastníkem řízení dle §27 odst. 1 správního řádu, tzn., že řízení probíhá typicky s potenciálním žadatelem (a to i v případě vydání rozhodnutí). Smlouvu lze uzavřít i v takovém případě, kdy řízení již probíhá. V důsledku uzavření smlouvy pak dochází k zastavení správního řízení.

Podobně jako je tomu u smluv koordinačních, tak i smlouvy subordinační lze uzavřít jen za předpokladu, stanoví-li to zvláštní zákon. Tedy na základě speciálního zákonného zmocnění, protože samotná úprava správního řádu není dostačující. Podmínkou platnosti subordinační smlouvy je souhlas ostatních osob, které by byly účastníky dle § 27 odst. 2 nebo 3 správního řádu.

Pokud by k sepsání smlouvy docházelo až v průběhu správního řízení, vyžadoval by se souhlas osob, které již účastníky řízení jsou. Jestliže se nepodaří získat souhlas ostatních osob, může správní orgán (s využitím podkladů získaných při přípravě veřejnoprávní smlouvy) vydat rozhodnutí ve správním řízení.²²

Mezi veřejnoprávní smlouvy subordinační můžeme zařadit například:

a) *smlouvy, které jsou aktuální alternativou správních aktů:*

- *veřejnoprávní smlouvy nahrazující některá územní rozhodnutí*

Jedná se o smlouvu mezi vykonavatelem veřejné správy plnícím funkci obecného stavebního úřadu a osobou, která žádá o vydání územního rozhodnutí. Takto lze nahradit například územní rozhodnutí o umístění stavby, nebo využití území.

²¹ HRABÁK, Jan a Tomáš NAHODIL. *Správní řád: s výkladovými poznámkami a vybranou judikaturou : podle právního stavu ke dni 1.5.2009*. 3. aktualiz. vyd. Praha: Wolters Kluwer, a.s., 2009, 500 s. ISBN 978-80-7357-424-6.

²² VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. 2. aktualiz. a rozšířené vyd. Praha: POLYGON, 2012, 1446 s. ISBN 978-80-7273-166-4.

- *veřejnoprávní smlouva nahrazující stavební povolení*

Může být uzavřena mezi vykonavatelem veřejné správy plnícího funkci stavebního úřadu (ať už obecného nebo speciálního) se stavebníkem žádajícím o stavební povolení.

- *autorizační veřejnoprávní smlouvy:*

Jsou variantou nebo zpřesněním autorizačních aktů. Zahrnují následující případy:

- *veřejnoprávní smlouva o pověření uznané klasifikační společností výkonem státní správy na úseku námořní plavby,*

Tuto smlouvu uzavírá Ministerstvo dopravy (jakožto Námořní úřad) s klasifikační společností, kterou uznala Evropská komise. Přenesená pravomoc spočívá např. ve „vydávání, prodlužování platnosti a odnímání mezinárodních osvědčení o konstrukci a vybavení námořních plavidel a v provádění prohlídek námořních plavidel.“ Náležitosti smlouvy jsou stanoveny zákonem.

- *veřejnoprávní smlouva k zajištění výkonu státní správy ve věcech sportovních létajících zařízeních*

Mezi ministerstvem dopravy a právnickou osobou, která je pověřena výkonem státní správy v záležitostech týkajících se létajících sportovních zařízení. Jedná se však o autorizační akt.

- *veřejnoprávní smlouva o posuzování shody pyrotechnických výrobků*

Tato smlouva by mohla být zřízena v případě, kdy by Český úřad pro zkoušení zbraní a střeliva nesplňoval minimální kritéria vybavenosti, která jsou nutná pro vykonávání posouzení. Výkon by tak přešel na Ministerstvo průmyslu a obchodu, které by prostřednictvím veřejnoprávní smlouvy pověřilo jinou odborně způsobilou osobu.

- *veřejnoprávní smlouva o oprávnění vydávat osvědčení o původu bioproduktů, biopotravin nebo tzv. ostatních bioproduktů a provádět kontroly a některé další odborné úkony*

Na základě řízení o výběru žádosti ji může uzavřít Ministerstvo zemědělství s právnickou osobou.

- *veřejnoprávní smlouva o provádění kontroly přesnosti, úplnosti a pravdivosti údajů týkajících se splnění kritérií udržitelnosti biomasy určené k výrobě biopaliv*

Tuto činnost může provádět *Ministerstvo vnitra, pověřená organizační složka státu, nebo pověřená právnická osoba*. Právnická osoba se vybírá prostřednictvím veřejné obchodní soutěže.

- *veřejnoprávní smlouva o provádění dalších zkušebních úkonů v řízení o uznání osiva nebo sadby*

Mezi Ústředním kontrolním a zkušebním ústavem zemědělským a fyzickou nebo právnickou osobou, která je technicky způsobilá k řádnému provádění zkoušek.

b) úkony, které jsou, nebo byly výslovně považovány za veřejnoprávní smlouvy soudní nebo správní praxí a instituty obdobné:

- *dohody na podporu zaměstnanosti*
 - *dohoda o zabezpečení pracovní rehabilitace a dohoda o zabezpečení poradenství*

Pracovní rehabilitace se zaměřuje na získání a udržení vhodného pracovního místa pro osoby se zdravotním postižením. Úřad práce uzavře smlouvu s osobou pověřenou prováděním rehabilitace a poradenství.

- *dohody o přípravě k práci*

Cílem je připravit osobu se zdravotním postižením na vhodné pracovní místo. Jedná se o dohodu Úřadu práce s osobou se zdravotním postižením a také o dohodu s osobami, u nichž se příprava na práci provádí.

- *dohoda o vytvoření chráněného pracovního místa a dohoda o vytvoření chráněné pracovní dílny*

Tato místa a dílny jsou speciálně utvořená pro osoby se zdravotním postižením. Pracovní úřad uzavírá smlouvu se zaměstnavatelem, který je vytváří.

- *dohody o rekvalifikaci*

Úřad práce uzavírá dohodu s uchazečem o zaměstnání nebo zájemcem o pracovní místo a také s rekvalifikačním zařízením nebo se samotným zaměstnavatelem, pokud se jedná o rekvalifikaci zaměstnanců.

- *dohoda o vytvoření veřejně prospěšných prací a dohoda o vytvoření společensky účelných pracovních míst*

V tomto případě se sjednává dohoda mezi úřadem práce a zaměstnavatelem.

- *dohody o poskytnutí příspěvků v rámci aktivní politiky zaměstnanosti*

Součástí těchto dohod jsou také stanoveny podmínky, za kterých bude příspěvek poskytnut. Pokud by došlo k jejich nedodržení, jednalo by se o porušení rozpočtové kázně.

- *dohoda o poskytnutí hmotné podpory na vytváření nových pracovních míst a dohoda o poskytnutí hmotné podpory rekvalifikace nebo školení nových zaměstnanců*

Jedná se o formu investičních pobídek. Ministerstvo práce a sociálních věcí uzavře takovou dohodu se zaměstnavatelem.

- *dohoda o sdíleném zprostředkování zaměstnanosti*

Je uzavřena mezi krajskou pobočkou Úřadu práce s agenturou práce.

- *smluvní závazky veřejné služby v dopravě*

- *smlouvy o závazku veřejné služby v oblasti silniční dopravy*

Smlouvu uzavírá kraj, v případě zajištění základní dopravní obslužnosti na území kraje, nebo obec k zabezpečení tzv. ostatní dopravní obslužnosti.

- *smlouvy o závazku veřejné služby v oblasti drážní dopravy*

Pro zajištění dopravních potřeb státu jí uzavírá Ministerstvo dopravy. Kraj sjedná tuto smlouvu k zaopatření základní dopravní obslužnosti na území kraje a v případě tzv. ostatní dopravní obslužnosti uzavře tuto smlouvu obec.

- *smluvní zvláštní ochrana přírody*

- Pouze smlouva o prohlášení památného stromu je smlouvou subordinační.

- *smlouvy o pověření právnické osoby stanovenými činnostmi souvisejícími se specializačním vzděláváním lékařů nebo některých nelékařských zdravotnických pracovníků*

Jsou uzavřeny mezi Ministerstvem zdravotnictví a univerzitní vysokou školou, nebo jinou právnickou osobou, která například posuzuje předpoklad uchazeče pro vykonání atestační zkoušky.

c) *úkony, jejichž veřejnoprávní povahu lze dokládat toliko doktrinálně:*

- *dohody o realizaci programu snižování emisí látek znečišťujících ovzduší*
„Dohodu uzavírá příslušný orgán ochrany ovzduší zásadně s provozovateli stacionárních zdrojů znečišťování ovzduší.“ Smlouvy mohou být uzavřeny jak na celostátní, krajské, tak obecní úrovni.
- *dohoda o zařazení do aktivní zálohy*

Jedná se o dohodu krajského vojenského velitelství s vojákem. Tato smlouva se uzavírá na dobu tří let a na jejím základě dochází k dobrovolnému převzetí branné povinnosti.²³

3.1.3 Smlouvy mezi účastníky

Třetím typem veřejnoprávních smluv jsou smlouvy mezi účastníky (§ 162 správní řád). Toto označení však není jednotné. Někteří autoři tyto smlouvy označují jako:

- smlouvy mezi soukromými osobami (V. Sládeček),
- veřejnoprávní smlouvy smíšené (P. Černý),
- dále jako veřejnoprávní smlouvy o převodu nebo způsobu výkonu veřejných subjektivních práv či veřejných subjektivních povinností (S. Skulová).

V teorii práva se také můžeme setkat s přiřazováním tohoto typu smluv pod veřejnoprávní smlouvy subordinační. Většina autorů (V. Sládeček, S. Skulová, P. Černý, L. Jemelka) se však přiklání k jejich samostatné kategorizaci.

Předmětem smlouvy je převod nebo způsob výkonu práv nebo povinností z konkrétního správněprávního vztahu. Smluvními stranami v tomto případě mohou být účastníci řízení dle § 27 odst. 1 správního řádu. Jedná se tedy o osoby soukromého práva (fyzické či právnické osoby).

Stejně jako je tomu u předchozích druhů veřejnoprávních smluv, tak i zde je k účinnosti smlouvy nutný souhlas správního úřadu, který je příslušný rozhodnout v případě správního řízení. Dojde-li k přistoupení správního orgánu k veřejnoprávní smlouvě, předpokládá se, že k uzavření udělil svůj souhlas.²⁴

²³ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo: obecná část*. 8. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012. 792 s. ISBN 978-80-7179-254-3, s. 248

²⁴ ONDRUŠ, Radek. *Správní řád: nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami*. 2. aktualiz. a přeprac. vyd. Praha: Linde, 2005, 512 s. ISBN 80-7201-523-0.

Jako příklad smlouvy mezi účastníky lze uvést:

- „smlouvu o zajištění zpracování důvěrných statistických údajů,
- smlouvu mezi provozovatelem veřejného pohřebiště a osobou zajišťující činnosti spojené s provozováním veřejného pohřebiště,
- smlouvu o provozování veřejného vodovodu nebo veřejné kanalizace,
- smlouvy ke splnění úkolů vyplývajících z krizových plánů,
- smlouvu se Správou státních hmotných rezerv o užívání pohotovostních zásob a smlouvy s ústředními správními úřady, v jejichž pravomoci je řízení ozbrojených sil a ozbrojených sborů, o zajištění mobilizačních dodávek.

*Hraniční povahu může mít smlouva o sdruženém plnění s autorizovanou obalovou společností“.*²⁵

Výše uvedené instituty vznikly ještě v období před účinností obecné úpravy veřejnoprávních smluv obsažené ve správním řádu. Jestliže byly prezentovány ve formách soukromého práva, může být jejich charakter změněn až novelou těch zákonů, v nichž jsou zakotveny.

3.2 Procesněprávní úprava veřejnoprávních smluv

Obecná úprava procesněprávních aspektů veřejnoprávních smluv je ve správním řádu vymezena v § 163 - § 170. Tato část upravuje nejen postup při uzavírání veřejnoprávní smlouvy, přezkum souladu smlouvy s právními předpisy, změnu obsahu, výpověď a zrušení veřejnoprávní smlouvy, ale i souhlas třetích osob, závazky plynoucí z veřejnoprávních smluv a také nelze opomenout obecná ustanovení.

3.2.1 Uzavírání veřejnoprávní smlouvy

Pro uzavírání veřejnoprávní smlouvy platí podobné principy, které známe z občanského práva pro smlouvy soukromoprávní. Veřejnoprávní smlouvy jsou však ve srovnání se smlouvami soukromoprávními více kogentní a smluvní strany tak nemají možnost se od příslušné právní úpravy odchýlit.

Návrh na uzavření smlouvy je projevem vůle, který je nutno sepsat písemně. Je určen jednomu či několika subjektům a směřuje k uzavření veřejnoprávní smlouvy. Musí být

²⁵ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo: obecná část*. 8. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012. 792 s. ISBN 978-80-7179-254-3. s. 257

dostatečně určitý tak, aby bylo patrné, kdo návrh činí, komu je určen, jaká veřejnoprávní smlouva má být v budoucnu uzavřena včetně jejího obsahu. Z pohledu navrhovatele musí být zřejmá vůle, že v případě akceptování daného návrhu druhou smluvní stranou, jím bude vázán.

Vedle těchto podmínek nesmíme zapomínat na skutečnost, že návrh vznesený subjektem veřejného práva (resp. právnickou osobou soukromého práva v případě smluv sjednaných dle § 161 a 162 správního řádu) musí být schválen jeho příslušným orgánem a může jej činit pouze ten, kdo je oprávněn jménem tohoto subjektu jednat.²⁶

Navrhovatel má možnost se vzdát práva na zrušení návrhu, pokud jej výslovně prohlásí za neodvolatelný. Kromě obligatorních náležitostí je možno stanovit také i časové omezení platnosti návrhu, ve kterém by měl být přijat. Tato lhůta by měla být stanovena tak, aby bylo reálné její splnění.²⁷

Návrh smlouvy se stává účinným od doby, kdy je doručen osobě, které je určen. K jeho zrušení je potřeba, aby projev zrušení byl doručen určené osobě, dříve nebo přinejmenším zároveň s návrhem smlouvy. To platí i v případě, kdy je návrh smlouvy neodvolatelný.

„Návrh smlouvy zaniká:

- *uplynutím lhůty, která v něm byla pro přijetí určena, pokud v ní návrh smlouvy nebyl přijat,*
- *pokud nebyla určena lhůta pro přijetí, uplynutím přiměřené doby s přihlédnutím k povaze navrhované veřejnoprávní smlouvy a k rychlosti prostředků, které navrhovatel smlouvy použil pro zaslání návrhu smlouvy, nebo*
- *okamžikem, kdy projev o odmítnutí návrhu smlouvy dojde navrhovateli smlouvy.“*²⁸

Stejně jako je tomu při podávání návrhu smlouvy, tak i vůle o zrušení návrhu musí být podána písemně.

Zákon si všímá i práv národnostních menšin. A proto v případech, kdy správní úřad dojde k závěru, že se obsah veřejnoprávní smlouvy týká národnostní menšiny a je nutný

²⁶ JEMELKA, Luboš, Klára PONĎĚLÍČKOVÁ a David BOHADLO. *Správní řád: komentář*. 3. vyd. Praha: C.H. Beck, 2011, 716 s. ISBN 978-80-7400-401-8.

²⁷ ONDRUŠ, Radek. *Správní řád: nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami*. 2. aktualiz. a přeprac. vyd. Praha: Linde, 2005, 512 s. ISBN 80-7201-523-0.

²⁸ ČERNÝ, Pavel, Vítězslav DOHNAL, František KORBEL a Martin PROKOP. *Průvodce novým správním řádem: s podrobným výkladem a vzory podání*. Praha: Linde, a.s., 2006, 439 s. ISBN 80-7201-600-8. s. 326

překlad smlouvy do jazyka dané menšiny, uhradí navrhovateli veškeré prokazatelné náklady spojené s pořízením překladu. Náklady jsou přiznány správním rozhodnutím správního úřadu. Správní úřad pak v takovýchto případech zveřejňuje na úřední desce nejen veřejnoprávní smlouvu v českém jazyce, ale také její smluvní překlad.²⁹

3.2.2 Přezkum souladu veřejnoprávní smlouvy s právními předpisy

Jednou z hlavních zásad veřejnoprávních smluv je, že nesmí být v rozporu s právními předpisy. Oproti smlouvám soukromoprávním, nezkoumáme platnost či neplatnost smlouvy, ale zákonnost veřejnoprávní smlouvy. Jelikož správní řád pokládá uzavřenou smlouvu za platnou, hovoří tak jen o jejím „zrušení“. Soulad veřejnoprávní smlouvy s právními předpisy lze přezkoumat pouze z moci úřední.

Strana, která ve veřejnoprávní smlouvě nezaujímá postavení správního orgánu, může podat podle § 165 odst. 1 podnět k provedení přezkumného řízení. Je povinen učinit tak v zákonné lhůtě do třiceti dnů ode dne, kdy se dozvěděla o důvodu zahájení přezkumného řízení.

Pokud správní orgán rozhodne, že k uzavření smlouvy došlo v rozporu s právními předpisy, pak danou smlouvu zruší. V případě, že jsou v rozporu pouze některá ustanovení smlouvy, zruší se pouze tato ustanovení, pokud z povahy smlouvy, eventuálně z jejího obsahu či okolností uzavírání nevyplývá, že je nelze oddělit od ostatních. Jestliže nelze část ustanovení, která jsou v rozporu s předpisy oddělit, je nutno zrušit smlouvu jako celek. Zrušení smlouvy je prováděno formou řádného správního rozhodnutí, které umožňuje případné opětovné napadení takového rozhodnutí opravnými prostředky a přezkumem.

Přezkum u koordinačních a subordinačních veřejnoprávních smluv provádí příslušný správní orgán uvedený v § 169 odst. 1 správního řádu, který je oprávněn řešit spory z těchto smluv. Účastníky řízení přezkumu koordinační a subordinační smlouvy jsou pak smluvní strany těchto smluv. U veřejnoprávních smluv dle § 162 (smlouvy mezi účastníky) provádí přezkum správní orgán nadřízený správnímu orgánu, jehož souhlas byl zapotřebí k uzavření veřejnoprávní smlouvy. V případě tohoto druhu smluv se účastníkem řízení stává rovněž správní orgán, jehož souhlas byl zapotřebí k jejímu uzavření.³⁰

²⁹ ONDRUŠ, Radek. *Správní řád: nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami*. 2. aktualiz. a přeprac. vyd. Praha: Linde, 2005, 512 s. ISBN 80-7201-523-0.

³⁰ ČERNÝ, Pavel, Vítězslav DOHNAL, František KORBEL a Martin PROKOP. *Průvodce novým správním řádem: s podrobným výkladem a vzory podání*. Praha: Linde, a.s., 2006, 439 s. ISBN 80-7201-600-8.

3.2.3 Změna obsahu veřejnoprávní smlouvy

Stejně jako je tomu u smluv soukromoprávních, tak i obsah veřejnoprávní smlouvy je možno měnit. Ke změně může dojít pouze na základě dohody všech smluvních stran. Tento projev vůle musí být vyjádřen stejně, jako je tomu při samotném uzavírání smlouvy, v písemné podobě.

Pokud bylo k uzavření veřejnoprávní smlouvy zapotřebí souhlasu nadřízeného správního orgánu či třetí osoby, je nutné, aby opětovně vyjádřili souhlas s novým zněním smlouvy. Písemná dohoda, která vyžaduje souhlas správního orgánu, je uzavřena dnem, kdy rozhodnutí o jeho udělení nabylo právní moci. Správní orgán, který vydal souhlas k uzavření této dohody, ji zveřejní na své úřední desce.

Obecně můžeme říci, i když to v zákoně není výslovně stanoveno, že při uzavření dohody o změně obsahu veřejnoprávní smlouvy se využívají ustanovení správního řádu upravující uzavírání veřejnoprávních smluv.³¹

3.2.4 Výpověď veřejnoprávní smlouvy

Veřejnoprávní smlouvu je možné dle § 166 odst. 2 správního řádu vypovědět jen tehdy, bylo-li to v ní smluvními stranami předem dohodnuto. Tedy obsahuje – li daná smlouva ujednání o možnosti výpovědi a byla – li zároveň stanovena výpovědní lhůta. Opomenutí dohody o konkrétní výpovědní lhůtě veřejnoprávní smlouvy ji činí smlouvou nevypověditelnou.³²

V případě, že toto ve smlouvě uvedeno nebylo a smluvní strany by chtěly připustit možnost vypovězení smlouvy, musely by nejdříve změnit její obsah a možnost vypovězení veřejnoprávní smlouvy a délku výpovědní lhůty do smlouvy doplnit. Bez změny obsahu by jinak nebylo možné veřejnoprávní smlouvu vypovědět, pouze zrušit v souladu s § 167 správního řádu.

K výpovědi veřejnoprávní smlouvy není zapotřebí souhlasu nadřízeného orgánu a to ani v případech, kdy k uzavření smlouvy byl souhlas nadřízeného správního orgánu

³¹ SKULOVÁ Soňa a kol. *Správní právo procesní*. 2.rozšířené vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, s.r.o., 2012, 386 s., ISBN 978-80-7380-381-0.

³² SKULOVÁ Soňa a kol. *Správní právo procesní*. 2.rozšířené vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, s.r.o., 2012, 386 s., ISBN 978-80-7380-381-0.

nezbytný. Výpověď je jednostranným právním úkonem a tak není potřeba souhlasu nadřízeného správního orgánu ani součinnosti ostatních smluvních stran.³³

3.2.5 Zrušení veřejnoprávní smlouvy

Na rozdíl od ukončení veřejnoprávní smlouvy výpovědí, která je jednostranným ukončením smlouvy, zrušení veřejnoprávní smlouvy dle § 167 správního řádu je ukončením veřejnoprávní smlouvy na základě dohody smluvních stran.

Návrh na zrušení veřejnoprávní smlouvy musí být v písemné podobě a to bez ohledu na to, zda byla smlouva uzavřena na dobu určitou nebo neurčitou. Návrh může být podán jen tehdy, pokud tak bylo ve smlouvě předem dohodnuto, popřípadě z důvodů, které stanovuje správní řád.

„K těmto důvodům patří:

- podstatná změna poměrů, které byly rozhodující pro stanovení obsahu veřejnoprávní smlouvy, a plnění této smlouvy proto nelze na smluvní straně spravedlivě požadovat,*
- rozpor s právními předpisy, do něhož se veřejnoprávní smlouva dostala (typicky rozpor způsobený následnou změnou právní úpravy),*
- ochrana veřejného zájmu, resp. rozpor veřejnoprávní smlouvy, potažmo veřejnoprávního vztahu jí založeného, s veřejným zájmem vzniklým až po jejím uzavření,*
- najevo vyšlé skutečnosti, které existovaly už v době uzavírání veřejnoprávní smlouvy a nebyly smluvní straně bez jejího zavinění známy, pokud tato strana prokáže, že by s jejich znalostí veřejnoprávní smlouvu neuzavřela.“³⁴*

Dotčená strana či strany podávají adresovaný návrh na zrušení veřejnoprávní smlouvy ostatním smluvním stranám. Pokud se nejedná o předjednaný návrh, je vhodné připojit i jeho odůvodnění.³⁵

Po vyslovení souhlasu ostatních stran se zrušením smlouvy, smlouva zaniká dnem, kdy písemný souhlas poslední smluvní strany došel smluvní straně, která návrh podala.

³³ JEMELKA, Luboš, Klára PONDELÍČKOVÁ a David BOHADLO. *Správní řád: komentář*. 3. vyd. Praha: C.H. Beck, 2011, 716 s. ISBN 978-80-7400-401-8.

³⁴ SKUPOVÁ Soňa a kol. *Správní právo procesní*. 2.rozšířené vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, s.r.o., 2012, 386 s., ISBN 978-80-7380-381-0. s. 341

³⁵ ONDRUŠ, Radek. *Správní řád: nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami*. 2. aktualiz. a přeprac. vyd. Praha: Linde, 2005, 512 s. ISBN 80-7201-523-0.

Ta by měla o zrušení smlouvy písemně informovat všechny smluvní strany. Také tady platí, že pokud byl k uzavření smlouvy vyžadován souhlas správního orgánu, tak i k jejímu zrušení je tohoto souhlasu zapotřebí. Jestliže správní orgán souhlas neudělí, veřejnoprávní smlouva nezanikne.³⁶

V případě neudělení souhlasu se zrušením veřejnoprávní smlouvy jednou ze smluvních stran, se může strana, která návrh na zrušení podává obrátit na příslušný správní orgán oprávněný k rozhodování sporů z veřejnoprávních smluv dle § 169 odst. 1. Příslušným správním orgánem je:

Ministerstvo vnitra:

- pro smlouvy koordinační mezi krajem a jakýmkoli jiným subjektem,
- pro koordinační smlouvy mezi obcemi s rozšířenou působností navzájem,
- nebo i pro další koordinační smlouvy mezi obcemi, pokud si projednání sporu z nich vzešlého vyhradí.

krajský úřad:

- pro koordinační smlouvy mezi obcemi, které nejsou obcemi s rozšířenou působností.

jiný správní orgán (společně nadřízený smluvním stranám):

- jde-li o jinou veřejnoprávní smlouvu dle § 160 SpŘ.

Neexistuje-li společně nadřízený správní orgán, řeší spor v dohodě ústřední správní úřady nadřízené správním orgánům, jež jsou nadřízeny smluvním stranám.

U veřejnoprávních smluv subordinačních je příslušný k provedení přezkumného řízení správní orgán, který je nadřízený správnímu orgánu, který je stranou takové veřejnoprávní smlouvy.

Pokud jde o veřejnoprávní smlouvy mezi účastníky, rozhodujícím správním orgánem je správní orgán, který k uzavření dané smlouvy udělil souhlas.³⁷

³⁶ SKULOVÁ Soňa a kol. *Správní právo procesní*. 2.rozšířené vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, s.r.o., 2012, 386 s., ISBN 978-80-7380-381-0.

³⁷ JEMELKA, Luboš, Klára PONDELÍČKOVÁ a David BOHADLO. *Správní řád: komentář*. 3. vyd. Praha: C.H. Beck, 2011, 716 s. ISBN 978-80-7400-401-8.

3.2.6 Souhlas třetích osob

Veřejnoprávní smlouva, pokud se nejedná o smlouvu koordinační, musí respektovat práva a povinnosti třetích osob a nesmí do nich libovolně zasahovat. Veřejnoprávní smlouva dotýkající se práv nebo povinností třetí osoby, nabývá účinnosti až okamžikem, kdy tato osoba udělí výslovný písemný souhlas s touto smlouvou. Souhlas dotčených osob je možno pomocí správního řízení nahradit rozhodnutím správního orgánu. Osoba, jejíž práva či povinnosti jsou dotčeny, musí být účastníkem správního řízení. Může tak uplatňovat veškerá práva k ochraně svých zájmů.

Toto ustanovení zabráňuje tomu, aby bylo uzavřením veřejnoprávní smlouvy obcházeno správní řízení. Dotčená osoba musí s uzavřením smlouvy buď souhlasit, anebo musí mít možnost alespoň uplatňovat procesní prostředky k ochraně svých práv ve správním řízení.

V případě správního řízení je na správním orgánu jak vyhodnotí podklady, získané při přípravě veřejnoprávní smlouvy. Stejně tak jako případné námitky uplatňované dotčenou osobou. Jestliže správní orgán uzná, že uzavření veřejnoprávní smlouvy by nemělo nic bránit, vydá namísto uzavření veřejnoprávní smlouvy rozhodnutí v dané věci. Toto rozhodnutí je pak závazné nejen pro všechny účastníky řízení, ale také pro všechny správní orgány.

Takovýto postup se však neuplatňuje u smluv uzavřených dle § 160 SpŘ uzavíraných mezi správními orgány. Ty mají normativní charakter, který se blíží svými účinky právním předpisům. Těžko, bychom si mohli představit, jak ke smlouvě mezi několika obcemi ke splnění konkrétního úkolu, přikládají svůj souhlas všichni občané účastněných obcí. Stejně jako není zapotřebí souhlasu třetích osob při uzavírání této smlouvy, tak ani ke zrušení nebo výpovědi smlouvy není ze zákona vyžadován.³⁸

³⁸ JEMELKA, Luboš, Klára PONDĚLÍČKOVÁ a David BOHADLO. *Správní řád: komentář*. 3. vyd. Praha: C.H. Beck, 2011, 716 s. ISBN 978-80-7400-401-8.

3.2.7 Spory z veřejnoprávních smluv

Spory z veřejnoprávních smluv (§ 169 správního řádu), u nichž je alespoň jednou smluvní stranou kraj nebo obec s rozšířenou působností, rozhoduje Ministerstvo vnitra. Jeho věcná příslušnost vychází především z toho, že je to právě ministerstvo, kdo ve vztahu ke krajům vykonává dozor a také z toho, že je nadřízeným správním orgánem orgánů kraje v řízení vedeném v samostatné působnosti.³⁹ *Ministerstvo vnitra věc projedná s věcně příslušným ministerstvem nebo jiným věcně příslušným ústředním správním úřadem.*⁴⁰

V případě projednávání sporu z veřejnoprávních smluv sepsaných podle § 160 SpŘ, jejichž smluvními stranami jsou obce, které nemají rozšířenou působnost, projednává spor krajský úřad, nepřevezme-li věc Ministerstvo vnitra.

Pokud se jedná o jiné smlouvy dle § 160 SpŘ řeší spor správní orgán, který je nadřízený smluvními stranám. Nadřízený správní orgán, je obecně stanoven v příslušné hmotněprávní úpravě (§ 178 SpŘ).⁴¹

Veřejnoprávní smlouvy uzavřené podle § 161 SpŘ rozhoduje správní orgán nadřízený správnímu orgánu, jenž je stranou veřejnoprávní smlouvy.

Jedná-li se o smlouvy sjednané dle § 162 SpŘ jsou řešeny správním orgánem udělujícím souhlas k jejich uzavření.

Proti rozhodnutí správního orgánu není přípustné předkládat řádné opravné prostředky.

Využít můžeme pouze mimořádné a dozorčí opravné prostředky:

- obnovu řízení,
- přezkumné řízení,
- vydání nového rozhodnutí,

popřípadě podat stížnost (došlo-li k nevhodnému jednání úředních osob nebo nesprávnému postupu správního orgánu), anebo žalobu ve správním soudnictví.⁴²

³⁹ VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. 2. aktualiz. a rozšířené vyd. Praha: POLYGON, 2012, 1446 s. ISBN 978-80-7273-166-4.

⁴⁰ § 169 odst.1 a zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

⁴¹ VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. 2. aktualiz. a rozšířené vyd. Praha: POLYGON, 2012, 1446 s. ISBN 978-80-7273-166-4.

⁴² JEMELKA, Luboš, Klára PONDELÍČKOVÁ a David BOHADLO. *Správní řád: komentář*. 3. vyd. Praha: C.H. Beck, 2011, 716 s. ISBN 978-80-7400-401-8.

3.2.8 Obecná ustanovení

K veřejnoprávním smlouvám se samozřejmě vztahují i obecná ustanovení správního řádu. Na použití jiných částí tohoto zákona nebo občanského zákoníku odkazuje ustanovení § 170 SpŘ, ve kterém je uvádí, že: *„Při postupu podle této části se obdobně použijí ustanovení části první a přiměřeně ustanovení části druhé tohoto zákona; nestanoví-li tento zákon jinak, použijí se přiměřeně ustanovení občanského zákoníku.“*⁴³

Jelikož pro veřejnoprávní smlouvy neplatí stejně široká smluvní volnost jako je tomu u soukromoprávních smluv, platí pro jejich uzavírání podobné principy, jaké známe z práva občanského. Vzhledem k některým specifikům veřejnoprávních smluv nelze z občanského zákoníku aplikovat některá ustanovení.

Konkrétně se jedná o:

- neplatnost a odporovatelnost právních úkonů,
- ustanovení o odstoupení od smlouvy,
- ustanovení o změně v osobě dlužníka či věřitele (nejde-li o nástupnictví),
- ustanovení o započtení.⁴⁴

⁴³ § 170 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

⁴⁴ JEMELKA, Luboš, Klára PONDĚLÍČKOVÁ a David BOHADLO. *Správní řád: komentář*. 3. vyd. Praha: C.H. Beck, 2011, 716 s. ISBN 978-80-7400-401-8. Str.

4 Veřejnoprávní smlouvy v praxi obcí Moravskoslezského kraje

4.1 Zastoupení jednotlivých typů veřejnoprávních smluv v rámci Moravskoslezského kraje

Názornou ukázkou využití veřejnoprávních smluv v praxi obcí si v této bakalářské práci ukážeme na příkladu Moravskoslezského kraje, jako regionu, ve kterém žijí. Provedená analýza zahrnuje počet uzavřených smluv, jejich dodatků a jednotlivých smluvních typů. Časový rozsah zkoumané problematiky, byl stanoven na období let 2006 až 2012, tedy dobu od 1.1.2006, kdy nabývá účinnosti zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, do posledního ukončeného kalendářního roku. Pro vyhodnocení dat byly reprezentativně zvoleny veřejnoprávní smlouvy, které jsou uzavírané obcemi a jsou uveřejňovány ve Věstníku právních předpisů kraje.

Počet veřejnoprávních smluv uzavíraných v rámci Moravskoslezského kraje je velmi proměnlivý. Během sedmi sledovaných let bylo v Moravskoslezském kraji sepsáno celkem 227 veřejnoprávních smluv a 34 dodatků. Potvrdil se i logický předpoklad, plynoucí z úpravy legislativy, a sice fakt, že po vydání zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, se projevila stoupající tendence uzavírání veřejnoprávních smluv. Tento jev by pravděpodobně mohl souviset s potřebou úpravy dříve uzavřených smluv v souladu s novou právní normou, a také ucelená forma řešící tuto problematiku poskytuje možnost snadnější aplikace v rámci smluvních vztahů.

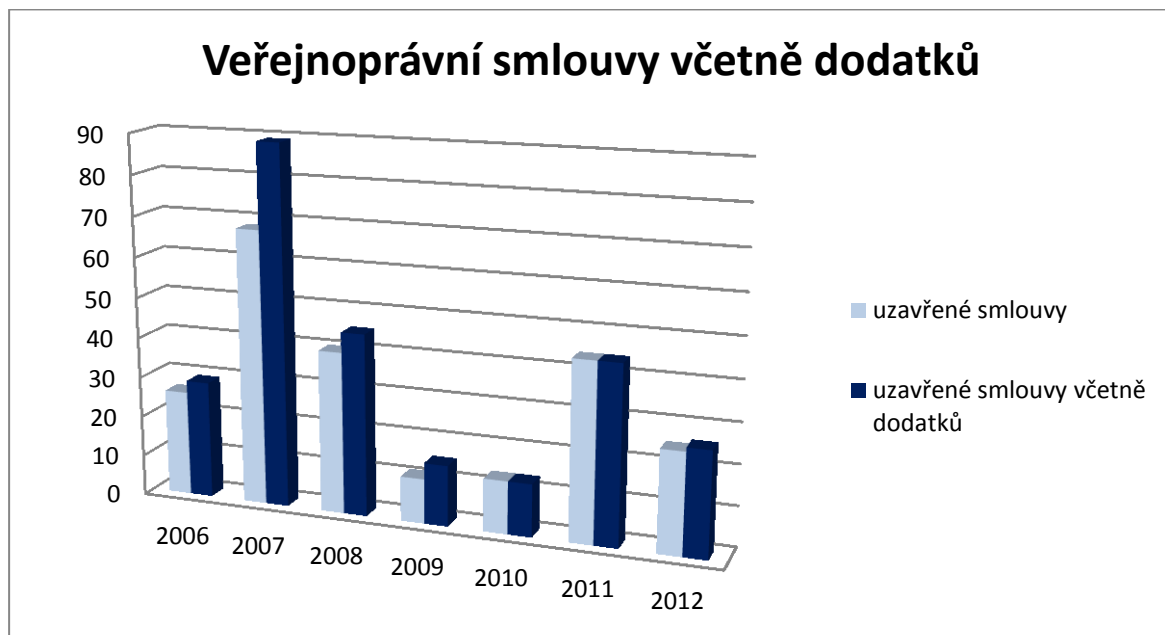
Stoupající tendence vyvrcholila v roce 2007, kdy došlo k největšímu nárůstu uzavřených smluv. Zatímco v roce 2006 bylo uzavřeno 26 veřejnoprávních smluv, v následujícím roce stoupl jejich množství na 68. Došlo také k výraznému nárůstu dodatků k veřejnoprávním smlouvám a to ze 3 na 21. Naopak nejnižší počet byl zaznamenán v roce 2009, kdy bylo sjednáno pouze 11 smluv a 4 dodatky. Během let 2010 a 2011 nevznikl žádný dodatek k již dříve uzavřeným smlouvám.

Jak také vidíme, v roce 2011 došlo opětovně k výraznému nárůstu sjednaných smluv. I tento fenomén lze poměrně snadno vysvětlit. V rámci veřejnoprávní smlouvy je totiž také uvedená délka její platnosti. Vzhledem k tomu, že velké množství smluv bylo uzavřeno ve stejném období a velmi často se řídí stejným metodickým pokynem, nebo vychází z podobně vytvořené smlouvy, je vysoce pravděpodobné, že jejich platnost skončí zároveň

a vyvstane tak potřeba vytvoření nového dokumentu. Proto lze tuto kolísavou tendenci očekávat i v následujícím období.

Přehled uzavřených smluv, včetně dodatků, v rámci Moravskoslezského kraje uvádí následující graf.

Graf 4.1 – Počet VS uzavřených v rámci MRS v letech 2006 - 2012



Zdroj: Věstník právních předpisů Moravskoslezského kraje, vlastní zpracování

4.2 Srovnání v rámci České republiky

Ze statistického hlediska by bylo určitě zajímavé srovnání využití veřejnoprávních smluv jednotlivými regiony v kraji a vyhodnocení jejich upotřebení v každodenní praxi obcí. Tyto údaje by pak mohli přispět například k dalšímu zefektivnění právních norem, jejich doplnění o další oblasti, u kterých by bylo využití veřejnoprávních smluv přínosem.

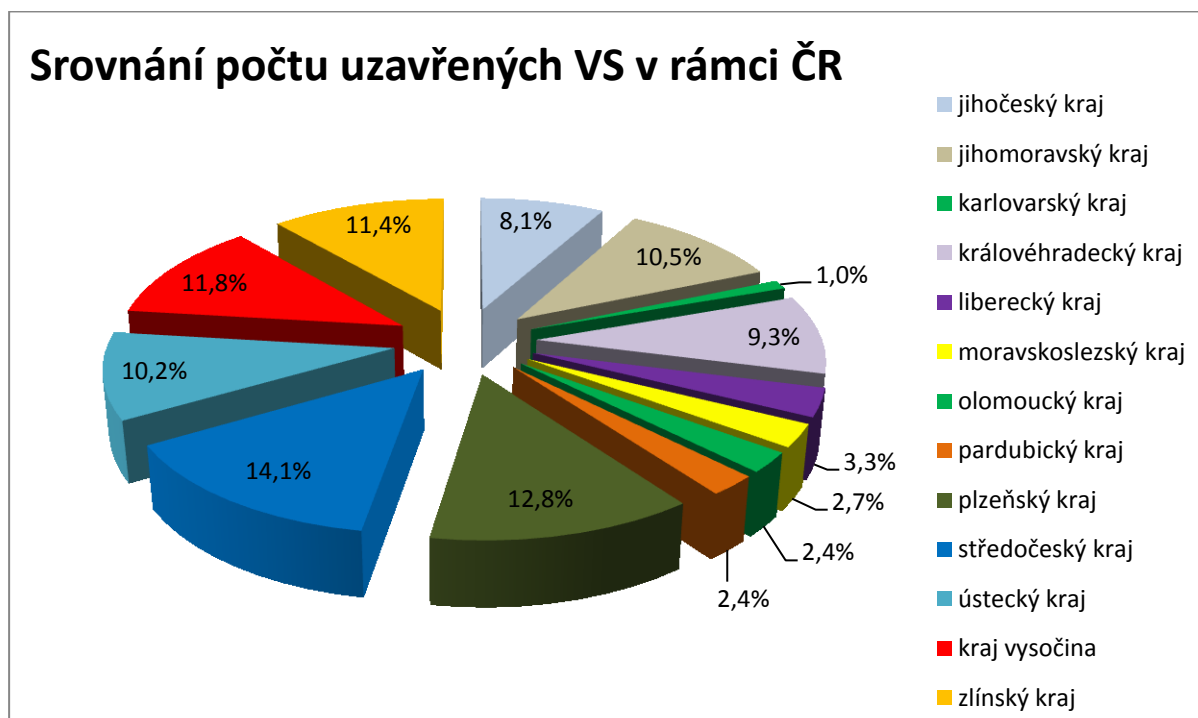
Ukázkou toho, jaké množství veřejnoprávních smluv aplikují jednotlivé kraje v rámci své samosprávy, uvádím následující informace, které je možné vyčíst z příslušných Věstníků. Pro názorný vzorek byl zvolen loňský kalendářní rok.

V České republice bylo v loňském roce uzavřeno celkem 960 veřejnoprávních smluv. Smlouvy zhotovené v rámci z Moravskoslezského kraje v počtu 26 ks tvořily pouze relativně nepatrný zlomek 2,7 %. Tento fakt, ale neznamená, že by se v rámci našeho kraje běžně uzavíralo téměř nejméně veřejnoprávních smluv. Aby bylo možné učinit náležitý závěr, bylo by nutné porovnat množství smluv v jednotlivých krajích i ve zbylých letech a bylo by také

potřeba zohlednit i další faktory jako je například množství obcí v daných krajích, které jsou smluvními stranami apod.

Pro názornost, uvádím graf zobrazující množství uzavíraných veřejnoprávních smluv v Moravskoslezském kraji v porovnání s ostatními kraji.

Graf 4.2 – Srovnání MRS v rámci České republiky



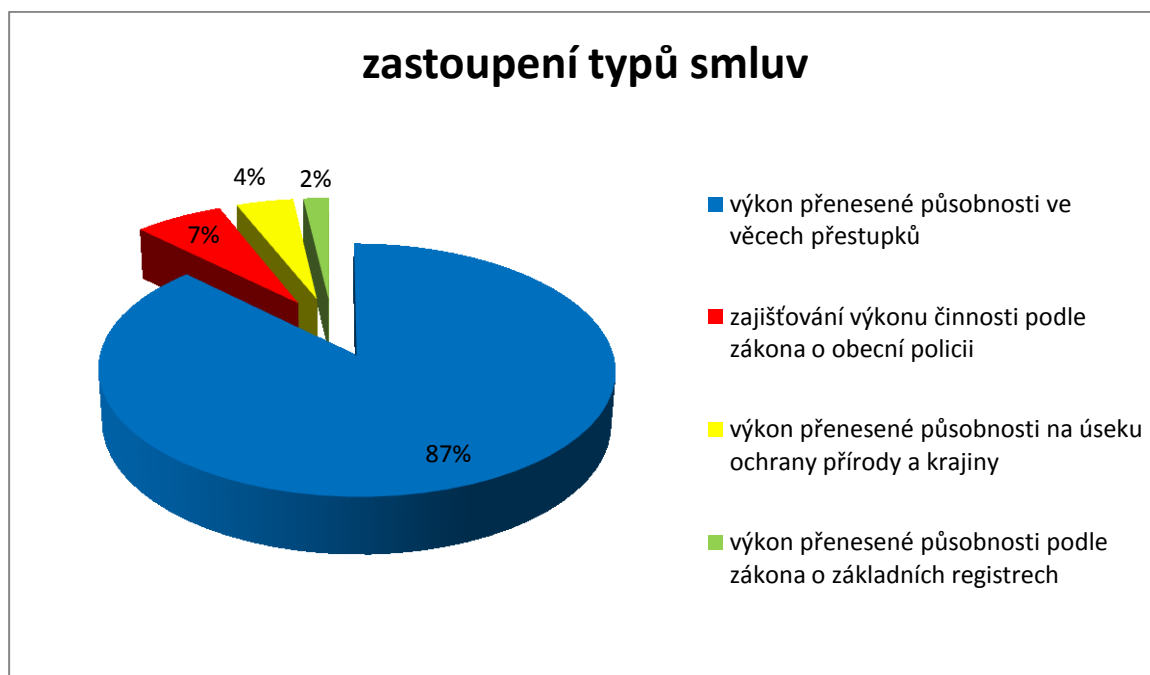
Zdroj: Věstník právních předpisů Moravskoslezského kraje, vlastní zpracování

4.3 Typy smluv uzavřených v rámci Moravskoslezského kraje

Mezi smlouvy sjednané v Moravskoslezském kraji během let 2006 - 2012 patří:

- výkon přenesené působnosti ve věcech přestupků,
- zajištění výkonu činnosti podle zákona o obecní policii,
- výkon přenesené působnosti na úseku ochrany přírody a krajiny,
- výkon přenesené působnosti podle zákona o základních registrech.

Graf 4.3 – Zastoupení jednotlivých typů VS v Moravskoslezském kraji



Zdroj: Věstník právních předpisů Moravskoslezského kraje, vlastní zpracování

Koordinační veřejnoprávní smlouvy jsou v praxi obcí nejčastějším typem uzavíraných smluv. Není tomu jinak ani v rámci Moravskoslezského kraje, kde jsou nejvíce využívány smlouvy řešící výkon přenesené působnosti ve věcech přestupků. Těchto smluv bylo v průběhu sledovaných let 2006 - 2012 uzavřeno 188, což představuje 87% všech veřejnoprávních smluv sjednaných v tomto období.

Dalšími v pořadí, byly smlouvy řídicí se zákonem o obecní policii, jichž bylo sjednáno jen 14. Problematiku přenesené působnosti na úseku ochrany přírody a krajiny pak upravuje 9 smluv a nejméně bylo sepsáno smluv podle zákona o základních registrech – jednalo se pouze o 4 smlouvy.

4.3.1 Veřejnoprávní smlouva mezi obcemi o výkonu přenesené působnosti ve věcech přestupků

Obce, jejichž orgány vykonávají přenesenou působnost ve stejném správním obvodu obce s rozšířenou působností, mohou uzavřít veřejnoprávní smlouvu, podle níž budou orgány jedné obce vykonávat přenesenou působnost nebo část přenesené působnosti pro orgány jiné obce (jiných obcí), která je (které jsou) účastníkem veřejnoprávní smlouvy.⁴⁵

Nejčastěji se vyskytujícími smlouvami mezi obcemi o výkonu přenesené působnosti jsou smlouvy ve věcech přestupků.

Obce projednávají přestupky proti pořádku v územní samosprávě, veřejnému pořádku, proti majetku. Stejně tak přestupky proti občanskému soužití, za předpokladu, že nebyly spáchány porušením zvláštních právních předpisů o pozemních komunikacích. Dále také přestupky na úseku vyhledávání, ochrany, využívání a dalšího rozvoje přírodních léčivých zdrojů, přírodních minerálních vod a lázeňských míst.

V případě obecních úřadů s rozšířenou působností obce projednávají přestupky ve věcech, které spravují a ostatní přestupky, pokud k jejich projednání nejsou příslušné jiné správní orgány.⁴⁶

Ministerstvo vnitra každoročně zpracovává údaje získané od obcí, okresních úřadů a krajů o přestupcích, které byly v daném roce orgány místní správy projednány. Jednotlivé orgány poskytují tato data vždy ke dni 31. ledna.⁴⁷

Názornou ukázkou představuje smlouva uvedená v příloze č. 1, kterou mezi sebou uzavřely obec Jindřichov a obec Dívčí Hrad.

⁴⁵ KOUDELKA, Zdeněk, Radek ONDRUŠ a Petr PRŮCHA. *Zákon o obcích (obecní zřízení): komentář, podle stavu k 1.3.2009*. 4.doplněné vyd. Praha: Linde Praha, a.s., 2009, 486 s. ISBN 978-80-7201-760-7.

⁴⁶ § 53 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů.

⁴⁷ § 96 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů.

4.3.2 Veřejnoprávní smlouva o zajištění výkonu činnosti podle zákona o obecní policii

Tuto problematiku upravuje zákon č. 553/1991 Sb., o obecní policii. Dle § 3a odst. 1 tohoto zákona platí, že: „*Obec nebo obce, které nezřídily obecní policii, mohou uzavřít s jinou obcí v témže vyšším územním samosprávném celku (kraji), která obecní policii zřídila, veřejnoprávní smlouvu, na jejímž základě bude obecní policie této obce vykonávat úkoly stanovené tímto nebo zvláštním zákonem na území obce nebo obcí, které obecní policii nezřídily a jsou smluvními stranami této smlouvy.*“⁴⁸ K uzavření smlouvy popřípadě ke změně obsahu je nutný souhlas krajského úřadu. Uzavření smlouvy a její předmět patří do samostatné působnosti zúčastněných obcí.⁴⁹

Ve smlouvě musí být určeny obce, které jsou smluvními stranami, rozsah úkolů a způsob úhrady nákladů spojených s výkonem těchto úkolů. Obecní policie přispívá k ochraně a bezpečnosti osob a majetku, dohlíží na dodržování pravidel občanského soužití, dodržování obecně závazných vyhlášek a nařízení obce. Podle tohoto nebo zvláštního zákona se podílí také na dohledu dodržování bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích, dodržování právních předpisů o ochraně veřejného pořádku a jeho obnovení. Součástí její práce je i prevence kriminality, dohlížení nad dodržováním čistoty na veřejných prostranstvích v obci a odhalování přestupků a jiných správních deliktů. Na vyžádání poskytuje Ministerstvu vnitra údaje potřebné pro statistické účely.⁵⁰

Obecní policie dále také zajišťuje odchyt zvířat a to na základě úpravy veterinárního zákona č. 166/1999 Sb., v pozdějších zněních.

Obec, která je smluvní stranou a nezřídila obecní policii je povinna vydat strážníkovi druhé smluvní strany písemné zmocnění, které jej opravňuje vykonávat pravomoci na jejím území.

Veřejnoprávní smlouvy o zajištění výkonu agendy městské policie se stejně jako smlouvy o obecní policii řídí zákonem č. 553/1991 Sb., o obecní policii. Proto jsou v této práci zahrnuty do stejné podkapitoly a také jsou společně započítány v grafu.

Příkladem tohoto typu smluv je veřejnoprávní smlouva uzavřená mezi městem Bruntál a městem Horní Benešov, uvedená v příloze č. 2.

⁴⁸ § 3a zákon č. 553/1991 Sb., o obecní policii, ve znění pozdějších předpisů.

⁴⁹ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo: obecná část*. 8. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012. 792 s. ISBN 978-80-7179-254-3.

⁵⁰ § 2 zákona č. 553/1991 Sb., o obecní policii, ve znění pozdějších předpisů.

4.3.3 Veřejnoprávní smlouva o výkonu přenesené působnosti na úseku ochrany přírody a krajiny

Dle zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny je dovoleno namísto vyhlášení národní přírodní rezervace, národní přírodní památky, přírodní rezervace, přírodní památky nebo památného stromu, včetně jejich ochranných pásem, prohlásit území za chráněné nebo strom za památný (za předpokladu, že už nejsou chráněny podle tohoto zákona). A to na základě písemné smlouvy. Jejimi smluvními stranami jsou vlastník dotčeného pozemku a příslušný orgán ochrany přírody. Smluvně lze dále chránit také stromy nebo jiná území se soustředěnými přírodními hodnotami, kde jsou zastoupeny významné či jedinečné ekosystémy v rámci příslušné biogeografické oblasti. Taktéž pokud se jedná o stanoviště vzácných či ohrožených druhů živočichů a rostlin.⁵¹

Zvláštností této veřejnoprávní smlouvy je to, že na rozdíl od jiných subordinačních smluv není alternativou vydání správního aktu (jak stanovuje správní řád), ale je jinou variantou k nařízení vlády.

Smlouvy na úseku ochrany přírody a krajiny uzavírané mezi orgánem ochrany přírody a vlastníkem pozemku jsou příhodným východiskem pro skloubení veřejného zájmu o kvalitní životní prostředí a zájmu vlastníka pozemku, protože umožňují předcházet případným sporům.

U tohoto typu smluv je značně omezena jejich smluvní volnost především proto, aby uzavřením takovéto smlouvy nedošlo k menší ochraně, než jaké by bylo dosaženo v případě vydání vládního nařízení.

Jako příklad smlouvy o výkonu přenesené působnosti na úseku ochrany přírody a krajiny uvádí příloha č. 3 veřejnoprávní smlouvu uzavřenou mezi městem Nový Jičín a obcí Hladké Životice.

⁵¹ § 39 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů.

4.3.4 Veřejnoprávní smlouva o výkonu přenesené působnosti podle zákona o základních registrech

Mezi základní registry dle § 3 zákona o základních registrech patří:

- základní registr obyvatel,
- základní registr právnických osob, podnikajících fyzických osob a orgánů veřejné moci,
- základní registr územní identifikace, adres a nemovitostí,
- základní registr agend orgánů veřejné moci a některých práv a povinností.⁵²

Zápis do těchto registrů má na starosti editor, který je zároveň zodpovědný za soulad zapsaných referenčních údajů v registru s dokumenty, na jejichž základě jsou údaje do příslušného registru zapsány. Jednotlivé fyzické a právnické osoby jsou povinny předat editorovy veškeré údaje a podklady, které jsou zapotřebí pro ověření správnosti zpracovávaných údajů. Editor запиše údaje do registru nebo provede jeho změnu bez zbytečných odkladů. Musí tak učinit nejpozději do 3 pracovních dnů ode dne, kdy se o vzniku nebo změně skutečnosti dozví. K zápisu údajů do základního registru slouží agendový informační systém.

Referenční údaj pokládáme za správný, pokud není prokázán opak anebo pokud nevznikne oprávněná pochybnost o správnosti daného údaje. V případě, že vznikla pochybnost o správnosti referenčního údaje, editor daný údaj označí jako nesprávný do doby, než ověří správnost daného údaje. Referenční údaje označené jako nesprávné, mají po dobu označení pouze informativní charakter. Vycházíme z toho, že ten, kdo čerpá informace z registru, tak činí v dobré víře, že stav referenčního údaje v základním registru odpovídá skutečnosti.

Osoba, které se týká zápis v základním registru, nemůže namítat proti tomu, kdo jedná v důvěře ve správnost tohoto údaje obsaženého v registru, že tento zápis neodpovídá skutečnosti, leda by prokázala, že tento údaj je nesprávný a že jeho nesprávnost sám nezpůsobil.⁵³

Názornou ukázkou tohoto typu smluv představuje příloha č. 4, ve které je smlouva uzavřená mezi městem Český Těšín a obcí Chotěbuz.

⁵² § 3 zákona č. 111/2009 Sb., o základních registrech, ve znění pozdějších předpisů.

⁵³ § 4 zákona č. 111/2009 Sb., o základních registrech, ve znění pozdějších předpisů.

4.4 Význam a přínos veřejnoprávních smluv pro Moravskoslezský kraj

Veřejnoprávní smlouvy zaujímají významné postavení ve státní správě a to i přes to, že stále převládá využívání správních aktů. V mnohých oblastech státní správy je však vhodnější využít veřejnoprávních smluv. Jedná se totiž o moderní demokratickou formu veřejné správy, prostřednictvím které je poskytována služba veřejnosti.

Veřejnoprávní smlouvy mají v praxi obcí velký význam především pro malé obce. Ty se díky využívání těchto smluv snaží zefektivnit a zkvalitnit veřejnou správu. Je to dáno tím, že malé obce nemají takové finanční, personální a technické podmínky jako je tomu u velkých měst. Proto využívají možnosti uzavřít veřejnoprávní smlouvu s většími správními celky, které jsou na tom ve srovnání s nimi lépe.

V Moravskoslezském kraji mají největší význam koordinační veřejnoprávní smlouvy o výkonu přenesené působnosti ve věcech přestupků, které dle Věstníku moravskoslezského kraje tvoří 87 % smluv, uzavřených mezi obcemi, během posledních sedmi let.

Je celkem pochopitelné, že pro malou obec, která má počet obyvatel nepřesahující pár stovek a ročně by neřešila velké množství přestupků, je mnohem výhodnější uzavřít tuto smlouvu s jinou obcí. Tím, že tuto smlouvu uzavře, nemusí řešit například otázku kvalifikovaných osob a také finanční zátěž je pro obec mnohem menší než při zajišťování této činnosti vlastními silami.

5 Závěr

Po dlouhou dobu jsme se v našem právním řádu nemohli setkat s obecnou právní úpravou veřejnoprávních smluv. Ty byly zmiňovány pouze v rámci různých právních předpisů, jakými jsou například zákon o obcích a zákon o obecní policii. Ucelenou právní normou zahrnující a specifikující problematiku veřejnoprávních smluv se v České republice stal až zákon č. 500/ 2004 Sb., správní řád , který nabyl účinnosti k 1.1.2006. Tento zákon upravuje náležitosti, které veřejnoprávní smlouva musí splňovat, podmínky jejího přijetí, přezkum souladu smluv s právními předpisy, změny obsahu, výpověď či zrušení, vztah k třetím osobám a spory vzniklé ze smluv. Pro potřeby veřejnoprávních smluv nesmíme opomenout ani použití jiných částí tohoto zákona nebo jiné právní normy, kterou může být například občanský zákoník.

Veřejnoprávní smlouvy rozčleňujeme do 3 hlavních skupin na: koordinační, subordinační a smlouvy mezi účastníky, které jsou dále děleny na jednotlivé typy, podle jejich zaměření. Základní dělení je založeno na tom, kdo je představitelem jednotlivých smluvních stran. U každého druhu smlouvy byla provedena základní charakteristika jak v rámci hmotněprávní, tak také procesněprávní úpravy.

Jak ukazuje tato práce, můžeme vidět, že koordinační smlouvy, sjednávané mezi územními samosprávnými celky, jsou běžněji uzavíranou variantou veřejnoprávních smluv. Nejčastěji sjednaným druhem jsou smlouvy mezi obcemi o výkonu přenesené působnosti. Tento fakt potvrzují i informace uvedené ve 4. kapitole, která zahrnuje i praktickou část této práce.

Pro možnost rozboru relevantního vzorku dat byl vybrán v rámci územních samosprávných celků Moravskoslezský kraj. Pokud se jedná o konkrétní typ smlouvy, jak bylo výše uvedeno a také graficky znázorněno, bylo v tomto kraji ve sledovaném období uzavřeno nejvíce veřejnoprávních smluv o výkonu přenesené působnosti ve věci přestupků. Z analyzovaných dat bylo dále odvozeno, že převážná část veřejnoprávních smluv mezi jednotlivými obcemi daného kraje byla uzavřena na základě zákona o obcích. S určitostí nelze říci, jak tomu bude v budoucnu, ale je možné předpokládat, že tento trend bude i nadále pokračovat.

Na příkladu Moravskoslezského kraje je vidět, že veřejnoprávní smlouvy mají ve státní správě své opodstatnění. Napomáhají veřejné správě oprostit se od vydávání jednostranných správních aktů, vyjadřujících vrchnostenský charakter a dávají možnost řešit

úkoly a cíle veřejné správy pomocí dohod, které naopak vyjadřují svobodnou vůli jednotlivých smluvních stran a podporují tak demokratický princip.

Nemůžeme si myslet, že by veřejnoprávní smlouvy mohly nahradit veškeré správní akty, ale v případech, kdy je jejich využití možné, jeví se jako velmi příhodné zvolit právě tuto variantu.

Na závěr můžeme konstatovat, že veřejnoprávní smlouvy jsou vhodným nástrojem nejen pro přiblížení státní správy občanům, kteří na veřejnou správu často nahlíží s velkým odstupem a skepsí, ale také k zapojení jednotlivých adresátů veřejné správy do plnění jejich úkolů.

Seznam použité literatury a pramenů

- [1.] ČERNÝ, Pavel, Vítězslav DOHNAL, František KORBEL a Martin PROKOP. *Průvodce novým správním řádem: s podrobným výkladem a vzory podání*. Praha: Linde, a.s., 2006, 439 s. ISBN 80-7201-600-8.
- [2.] HRABÁK, Jan a Tomáš NAHODIL. *Správní řád: s výkladovými poznámkami a vybranou judikaturou : podle právního stavu ke dni 1.5.2009*. 3. aktualiz. vyd. Praha: Wolters Kluwer, a.s., 2009, 500 s. ISBN 978-80-7357-424-6.
- [3.] JEMELKA, Luboš, Klára PONDĚLÍČKOVÁ a David BOHADLO. *Správní řád: komentář*. 3. vyd. Praha: C.H. Beck, 2011, 716 s. ISBN 978-80-7400-401-8.
- [4.] KOUDELKA, Zdeněk, Radek ONDRUŠ a Petr PRŮCHA. *Zákon o obcích (obecní zřízení): komentář, podle stavu k 1.3.2009*. 4.doplněné vyd. Praha: Linde Praha, a.s., 2009, 486 s. ISBN 978-80-7201-760-7.
- [5.] ONDRUŠ, Radek. *Správní řád: nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami*. 2. aktualiz. a přeprac. vyd. Praha: Linde, 2005, 512 s. ISBN 80-7201-523-0.
- [6.] SKULOVÁ Soňa a kol. *Správní právo procesní*. 2.rozšířené vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, s.r.o., 2012, 386 s., ISBN 978-80-7380-381-0.
- [7.] SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo: obecná část*. 2., aktualiz. a přeprac. vyd. Praha: ASPI, 2009, 463 s. ISBN 978-80-7357-382-9.
- [8.] VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. 2. aktualiz. a rozšířené vyd. Praha: POLYGON, 2012, 1446 s. ISBN 978-80-7273-166-4.
- [9.] HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo: obecná část*. 8. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012. 792 s. ISBN 978-80-7179-254-3.

Elektronické dokumenty

- [10.] VĚSTNÍK PRÁVNÍCH PŘEDPISŮ MORAVSKOSLEZSKÉHO KRAJE.
Dostupné z: <http://verejna-sprava.kr-moravskoslezsky.cz/vestnik.html>
- [11.] MINISTERSTVO VNITRA ČESKÉ REPUBLIKY.
Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/verejnopravni-smlouvy-159710.aspx>

Právní předpisy

- [11.] Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.
- [12.] Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.
- [13.] Zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů.
- [14.] Zákon č. 553/1991 Sb., o obecní policii, ve znění pozdějších předpisů
- [15.] Zákon č. 111/2009 Sb., o základních registrech, ve znění pozdějších předpisů.
- [16.] Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů.

Seznam zkratk


SpŘ	Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů
OZř	Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů
Sb.	sbírka zákonů
odst.	odstavec
VS	veřejnoprávní smlouva
ČR	Česká republika
MRS	Moravskoslezský kraj

Prohlášení o využití výsledků bakalářské práce

Prohlašuji, že

- jsem byla seznámena s tím, že na mou bakalářskou práci se plně vztahuje zákon č. 121/2000 Sb. – autorský zákon, zejména § 35 – užití díla v rámci občanských a náboženských obřadů, v rámci školních představení a užití díla školního a § 60 – školní dílo;
- beru na vědomí, že Vysoká škola báňská – Technická univerzita Ostrava (dále jen VŠB-TUO) má právo nevýdělečně, ke své vnitřní potřebě, bakalářskou práci užít (§ 35 odst. 3);
- souhlasím s tím, že bakalářská práce bude v elektronické podobě archivována v Ústřední knihovně VŠB-TUO a jeden výtisk bude uložen u vedoucího bakalářské práce. Souhlasím s tím, že bibliografické údaje o bakalářské práci budou zveřejněny v informačním systému VŠB-TUO;
- bylo sjednáno, že s VŠB-TUO, v případě zájmu z její strany, uzavřu licenční smlouvu s oprávněním užít dílo v rozsahu § 12 odst. 4 autorského zákona;
- bylo sjednáno, že užít své dílo, bakalářskou práci, nebo poskytnout licenci k jejímu využití mohu jen se souhlasem VŠB-TUO, která je oprávněna v takovém případě ode mne požadovat přiměřený příspěvek na úhradu nákladů, které byly VŠB-TUO na vytvoření díla vynaloženy (až do jejich skutečné výše).

V Ostravě dne 10. května 2013



Soňa Mruzíková

Seznam příloh

- Příloha č. 1 – Veřejnoprávní smlouva uzavřená mezi obcí Jindřichov a obcí Dívčí Hrad
– výkon přenesené působnosti ve věcech přestupků.
- Příloha č. 2 – Veřejnoprávní smlouva uzavřená mezi městem Bruntál a městem Horní
Benešov – výkon činnosti podle zákona o obecní policii.
- Příloha č. 3 – Veřejnoprávní smlouva uzavřená mezi městem Nový Jičín a obcí Hladké
Životice – výkon přenesené působnosti na úseku ochrany přírody a krajiny.
- Příloha č. 4 – Veřejnoprávní smlouva uzavřená mezi městem Český Těšín a obcí Chotěbuz
– výkon přenesené působnosti podle zákona o základních registrech.